Cámara de Representantes

**XLVIII Legislatura**

**DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

**Nº 2059 de 2019**

| | |
|---|---|
| Carpetas Nos. 3193 y 3593 de 2018 y 632 de 2015 | Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración |

LEY DE ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL
Aprobación

ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO
Se tipifica como delito

DEBATES ENTRE CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Se declara de carácter obligatorio su realización

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 3 de abril de 2019

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante José Carlos Mahía.

Miembros: Señores Representantes Pablo D. Abdala, Susana Andrade, Catalina Correa, Gastón Cossia, Darcy de los Santos, Macarena Gelman, Ope Pasquet, Daniel Radío y Javier Umpiérrez.

Delegado de Sector: Señor Representante Fernando Amado.

Asiste: Señor Representante Alejo Umpiérrez.

Invitados: Por la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH): señoras Mireia Villar, coordinadora residente; Andrea Benavente, asesora legal y Graciela Dede, asesora en derechos humanos.

Por el Instituto de Derecho Penal y Criminología de la Facultad de Derecho de la UDELAR, doctor Germán Aller, Director.

Secretaria: Señora María Eugenia Castrillón.

Prosecretario: Señor Manuel Nande.

═══════II═══════

**SEÑOR PRESIDENTE (José Carlos Mahía).-** Habiendo número, está abierta la reunión.

Damos la bienvenida a la delegación de la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, integrada por las señoras Mireia Villar, coordinadora residente; Andrea Benavente, asesora legal, y Graciela Dede, asesora en derechos humanos.

Han sido convocadas para dar su punto de vista sobre el proyecto de ley de organización del sistema penitenciario nacional. Es un gran gusto para nosotros recibirlas.

**SEÑORA VILLAR (Mireia).-** Muchas gracias.

Yo soy coordinadora residente del sistema de las Naciones Unidas en Uruguay. Me acompañan dos colegas de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Graciela Dede, que funge en mi oficina en Uruguay, y Andrea Benavente, que nos acompaña de la Oficina Regional del Cono Sur.

Voy a hacer una brevísima introducción, y Andrea, la asesora legal, compartirá algunas de las reflexiones a propósito del proyecto de ley.

Reitero el agradecimiento por este espacio, que queremos usar para aportar al debate de un asunto muy importante, como es la organización del sistema penitenciario en Uruguay.

Me gustaría felicitar la iniciativa de actualizar el marco normativo que rige en materia penitenciaria. Si bien la tarea presenta complejidades por la naturaleza del tema, creemos que es una excelente oportunidad para armonizar aún más el ordenamiento jurídico uruguayo con los estándares internacionales de derechos humanos.

También nos parece importante destacar la oportunidad de relevar los asuntos de género, asociados al derecho penitenciario, que creemos corresponde abordar en este debate legislativo.

En el documento escrito que hemos enviado de parte de la representante regional para América del Sur de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, hay varios aspectos del proyecto de ley de organización del sistema penitenciario que pueden ser mejor acordados con las Reglas Mandela y las Reglas de Bangkok.

Estas reglas mínimas se basan en conceptos generalmente admitidos en nuestro tiempo y en elementos esenciales de una buena organización penitenciaria a la luz de los principios, derechos y la práctica relativa al derecho de las personas privadas de libertad. Para la salud del Estado de derecho y para el cuidado de la paz social es fundamental poner atención a la política criminal y al sistema penitenciario. Respecto a lo primero, el horizonte debe ser usar la privación de libertad solo como último recurso, y en relación a lo segundo, se debe poner a las personas en el centro y, por tanto, velar por que las condiciones carcelarias permitan el pleno respeto de los derechos humanos.

Por último, quisiera señalar, en nombre del sistema de las Naciones Unidas, nuestra total disposición para futuras consultas. Para mí, como coordinadora del sistema aquí en Uruguay, y también para la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, resulta clave poder colaborar con los Parlamentos como contrapartes estratégicas para el pleno respeto a los derechos humanos. Nos ponemos a disposición en el proceso de reglamentación de la ley que creemos va a tener lugar una vez esta esté aprobada. Tenemos recursos en el sistema con mandatos específicos, pudiendo contribuir desde ONU Mujeres, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Oficina del Crimen y

Delito; cada uno puede ofrecer una perspectiva y creemos que podemos enriquecer la eventual reglamentación.

**SEÑORA BENAVENTE (Andrea).-** En nombre de la Oficina Regional, quiero agradecer este espacio que se nos ha otorgado para ser parte del proceso de reflexión y debate en torno a la organización del sistema penitenciario del Uruguay.

Hemos leído con atención el proyecto de ley y hay algunas consideraciones que nos parece interesante traer a la reflexión de esta honorable Comisión. Como saben, la representante regional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas ya ha hecho llegar a la Comisión un documento escrito que contiene nuestras principales consideraciones generales y especiales. En esta oportunidad, a efectos de usar el tiempo de la mejor manera posible, vamos a hacer una exposición más breve, poniendo el foco en algunas de las consideraciones especiales.

Hay tres premisas o ideas- fuerza fundamentales que queríamos tener a la vista durante la exposición, al revisar ciertas instituciones específicas que regula el proyecto de ley.

En primer lugar, toda persona privada de libertad tiene derecho a ser tratada con dignidad; el Estado tiene el deber de garantizar el respeto a la dignidad y a la seguridad personal de las personas privadas de libertad.

La segunda premisa es que una persona privada de libertad mantiene a salvo los demás derechos, es decir, aquellos que no han sido conculcados legítimamente por la pena impuesta por el juez. Como ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia internacional, el Estado es responsable por garantizar la vigencia de los derechos fundamentales de la persona privada de libertad, sin más límite que aquellos que forzosamente impone el encierro.

La tercera premisa que tenemos que poner sobre la mesa es que en la actualidad la sanción penal no es vista como un fin en sí mismo, con un mero carácter retributivo, sino que más bien se entiende que la persona condenada un día volverá a vivir en libertad, y por ello es relevante que durante el tiempo que esté en prisión adquiera herramientas que le permitan integrarse a la sociedad, alejada de las conductas delictivas.

Encontramos estas tres premisas en los principales tratados de derechos humanos internacionales de carácter universal y regional, y también están contenidas en el proyecto de ley. Estas ideas, además de estar contenidas en los tratados internacionales más importantes sobre derechos humanos, han sido desarrolladas por las Reglas Mandela -reglas para el tratamiento de las personas privadas de libertad- y las Reglas Bangkok -reglas para el tratamiento de las mujeres privadas de libertad-, que son las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos en un caso, y de las reclusas en el otro caso, siguiendo la terminología que figura en las Reglas. Es interesante traer a este debate estas reglas porque generalmente los derechos humanos que están contenidos en los tratados están expresados en términos muy genéricos, muy abstractos -la técnica es poner las situaciones en una hipótesis muy genérica-, pero las Reglas han pormenorizado en cómo podría ser la implementación, la puesta en práctica de estos principios y derechos. Por eso hemos basado muchas de nuestras observaciones en estas Reglas, sin perjuicio de que hay otras. Estas dos Reglas son muy ilustrativas para este debate.

El proyecto de ley de organización del sistema penitenciario tiene por objeto establecer un marco legal para la rehabilitación de las personas privadas de libertad que tenga como base fundamental el respeto a los derechos humanos, tal como sostiene la carta de presentación que el Ejecutivo hizo llegar a la Asamblea General. En este

contexto, hemos relevado algunos aspectos que, a nuestro juicio, resulta conveniente revisar a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.

Cabe señalar que hay muchas cosas que resaltan como positivas en el proyecto respecto de los derechos humanos, pero a efectos de hacer más útil esta audiencia, vamos a poner el foco en cuestiones específicas a las que creemos podemos aportar. Pero hay un tono correcto en muchos de los aspectos que trata el proyecto, y así está señalado en el documento escrito; no piensen que esta es solo una visión crítica.

Con relación a las normas disciplinarias aplicables a las personas privadas de libertad, nos parece excelente que exista una prohibición explícita de aplicar malos tratos. Aunque está tratado en un artículo separado, y no en relación a las normas disciplinarias, entendemos que se lee en conjunto. Al mismo tiempo, observamos que sería conveniente incluir un sistema de registro de procedimientos disciplinarios y de sanciones, que contenga la idea de que estos procedimientos deben respetar las reglas del debido proceso. La Regla 8 y la Regla 41 Mandela se refieren a esto. La Regla 8 pone como guía, como horizonte, la necesidad de que existan expedientes individuales, que han de contener información sobre la disciplina de la persona que está privada de libertad. Es muy importante tener a la vista la Regla 41 porque establece una suerte de estatuto del debido proceso del régimen disciplinario de las personas privadas de libertad. Se establecen cuestiones como, por ejemplo, que una falta disciplinaria debe ser rápidamente puesta en conocimiento de la autoridad competente, que tendrá que hacer una investigación sin demora, y la persona a la que se le ha imputado un cargo deberá ser informada de los cargos que se le imputan y disponer de tiempo y medios para una adecuada defensa. La Regla dice que las personas privadas de libertad tendrán la posibilidad de solicitar revisión judicial de las sanciones disciplinarias. Nos parece que esto es muy importante puesto que en la experiencia que hemos podido apreciar en los sistemas penitenciarios del mundo, al aplicar sanciones disciplinarias intrapenitenciarias suele haber uso abusivo de la fuerza o espacios de arbitrariedad, que es mejor tener controlados. El sistema de registro del procedimiento y tener claras las reglas del debido proceso son un aporte.

El artículo 88, que es donde están las normas disciplinarias, debe ser leído en conjunto con el artículo 55, que establece la prohibición expresa de malos tratos. Si un reglamento llega a regular el procedimiento disciplinario en el sentido en que lo estamos diciendo, esto debería ser considerado y podría ser un aporte.

Por la definición en el texto escrito es difícil ver exactamente qué es lo podría constituir una falta disciplinaria porque se refiere a cualquier acción u omisión que redunde en el cumplimiento de un deber. Es difícil hacer una lectura sistemática de cuáles serían esos deberes. Esto también podría ser tratado por un reglamento, a fin de que haya más claridad.

En relación a las mujeres con hijos, punto que está tratado en el artículo 56 del proyecto, se dispone que las mujeres privadas de libertad con hijos menores de dos años podrán tenerlos consigo en la unidad de internación. Al cumplir los dos años, la administración penitenciaria dará cuenta a la autoridad que corresponda en caso de que la madre no designe a una persona para hacerse cargo del hijo o de la hija. Este tema nos parece de la más alta complejidad y sensibilidad para los derechos humanos. Este tema es complejo y es difícil proponer una salida absolutamente buena versus otra que sea mala; esta no es una cuestión de blanco o negro. Cuando han pensado en este tema, los autores especializados han debatido. Por un lado, plantean favorecer el apego como una condición del desarrollo sustantivo, importante de los niños, tanto psicomotriz como de salud y de desarrollo afectivo; por otro lado, están los argumentos que se refieren a las

desventajas para un niño o una niña de crecer en un contexto de encierro, en una cárcel. Estos son los dos polos de argumentos que se barajan cuando se trata este tema.

¿Cuáles son las preguntas que surgen cuando uno analiza esta situación? ¿Cuál es la medida que mejor cumple el interés superior del niño? Por la Convención sobre los Derechos del Niño nosotros sabemos que todas las decisiones legislativas, administrativas y judiciales deben tener como prioridad analizar cuál es la decisión que mejor encarna el interés superior del niño. Acá, ¿cuál será esa definición? ¿Cuánto tiempo es suficiente para que un hijo o hija esté con su madre? ¿Qué alternativas de cuidado luego va a tener ese hijo cuando sea separado de su madre? Son estas preguntas las que hacen al tema altamente sensible y complejo.

Sobre este asunto puede servir revisar lo que establecen las Reglas Bangkok. La Regla 54 dice que cuando sea posible y apropiado, se preferirá imponer sentencias no privativas de libertad a embarazadas y mujeres que tengan hijos a su cargo. La Regla 62 luego agrega que las decisiones respecto al momento en que se debe separar a un hijo de su madre se adoptarán en función del caso. Toda decisión de retirar al niño de prisión debe adoptarse con delicadeza y únicamente tras comprobarse que se han adoptado disposiciones alternativas para su cuidado, y en el caso de las reclusas extranjeras, en consulta con funcionarios consulares. En el caso de que se separe a los niños de sus madres y se ponga a estos al cuidado de familiares o de otras personas o servicios, se brindará a las reclusas el máximo de posibilidades y servicios para reunirse con sus hijos cuando ello no afecte el interés superior del niño ni el orden público.

La Regla 58 dice que teniendo en cuenta las Reglas de Tokio, no se separará a las delincuentes de sus parientes y comunidades sin prestar la debida atención a su historial y vínculos familiares. Cuando proceda y sea posible, se utilizarán mecanismos opcionales, como medidas alternativas y otras que sustituyan la prisión preventiva y la condena. Por lo tanto, nos parece que vale la pena evaluar la posibilidad de reforzar el sistema de sanciones no privativas de libertad, analizando el nivel de daño que produce esta situación, tanto para la madre como para el hijo -el daño a las personas- y el costo social que acarrea esta situación.

Sobre este punto, nuestra Oficina Regional no tiene *expertise*, pero hemos encontrado un informe de Unicef que sistematiza varias experiencias, así como experiencia comparada, que muestra modelos reales en los que se han usado alternativas y se han definido plazos distintos del tiempo que los niños pueden estar con sus madres, y arroja algunas conclusiones que pueden ser interesantes. Les trajimos una copia para que la tengan.

En el documento también está citado este estudio referido a reflexiones sobre infancia y adolescencia, donde hay una nota al pie que tiene un vínculo que lleva a la versión virtual.

Otro tema refiere a la actividad laboral de las personas privadas de libertad, que está regulado en el artículo 73 y siguientes del proyecto. De la lectura del Capítulo VIII surgen algunas dudas. ¿De qué estamos hablando? ¿Del derecho al trabajo o de la obligación de trabajar? ¿En qué varía el estatuto laboral penitenciario del régimen laboral común? ¿Qué responsabilidades asume como empleador el Instituto Nacional de Rehabilitación? Cuando hay instituciones privadas mediante, ¿quién es responsable frente al trabajador privado de libertad? Estas preguntas sintetizan las dudas que nos surgen de la lectura de este capítulo, que es tan importante y tan clave para los efectos que se ha propuesto este proyecto de ley, que es poner un foco en la rehabilitación, donde el trabajo juega un rol muy importante.

Aquí de nuevo el principio rector que debe guiar el tratamiento normativo del trabajo penitenciario emana del derecho al trabajo que tienen las personas privadas de libertad. Como un principio fundamental, las Reglas Mandela establecen que el régimen penitenciario debe, en la medida de lo posible, reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad, a fin de preparar al interno o la interna para las condiciones normales de trabajo en libertad. Esto está puesto en la Regla 5, que hace a los principios fundamentales.

Por lo tanto, si bien las condiciones laborales no pueden ser necesariamente idénticas a las del mercado libre de trabajo, tampoco pueden ser desproporcionadamente inferiores, de manera que puedan considerarse como condiciones de explotación. Al sostener esto, ¿a qué tipo de condiciones se refiere la OIT, como órgano que comenta con autoridad las disposiciones de los tratados sobre el trabajo? ¿A los salarios? ¿A la seguridad social? ¿A la salud? ¿A la seguridad personal? ¿A los horarios? Al ser el Estado el garante de los derechos de las personas privadas de libertad, correspondería al INR u otro ente público asegurar que las condiciones laborales sean justas y similares a las de los trabajadores libres, sea o no que se suscriba un convenio con una institución privada para tener plazas de trabajo. De la lectura del proyecto nos surgía la duda de quién se hace responsable por garantizar los derechos de los trabajadores y de las trabajadoras privados de libertad cuando se suscribe un convenio con una institución privada. Esto ha generado problemas en algunos otros lugares. Queda en una nebulosa quién es responsable por que se respeten estas condiciones.

Sobre esto -condiciones, espacios, derecho al trabajo- también tratan las Reglas Mandela. La Regla 141 no solamente señala que no tiene que ser tan distinto el mercado de trabajo libre que el que se realiza en la condición de encierro, sino que también establece sobre cómo tiene que ser el espacio de trabajo, las condiciones de higiene mínimas, el máximo de horas de trabajo, las horas de descanso.

Los incentivos asociados a beneficios solo podrán consistir en beneficios por sobre los derechos, por ejemplo, tener visitas adicionales o visitas por más horas. No se puede condicionar el trabajo a beneficio, de manera que si por alguna razón el interno no trabaja pierde derechos. Los beneficios se tienen que extender por sobre los derechos. Por ejemplo, el contacto con el mundo exterior es un derecho que tiene la persona privada de libertad.

En el artículo 65 se prevé el límite de la salida transitoria durante la internación preventiva. Nos llama la atención que este artículo disponga que en ningún caso podrá autorizarse la salida transitoria a un interno que no haya cumplido como mínimo internación preventiva de noventa días. La internación provisoria es una medida excepcional y, cumpliéndose los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 63, no habría ninguna razón para establecer el cumplimiento de un tiempo mínimo para dar esta salida transitoria. Recordemos que, mientras dura el juicio, las personas privadas de libertad deben ser tratadas como personas inocentes. Sin embargo, parecería que se usan estos noventa días como una pena anticipada, y eso va en contra de las reglas del debido proceso puro y duro como nosotros lo conocemos. La internación provisoria es una medida cautelar que procede en casos excepcionales. Si se cumplen las condiciones fácticas establecidas en el artículo 63, no vemos bueno que se establezca un plazo mínimo de noventa días de privación de libertad, sin mencionar las tasas altísimas de internación provisoria que hay en el país, los problemas de hacinamiento y otros que puede acarrear este instituto cuando se usa en exceso.

La clasificación o segregación por categoría está enunciado en el artículo 50. Resulta importante destacar que este aspecto no refiere solamente a una cuestión de

seguridad dentro del recinto, sino de garantía de las personas privadas de libertad. Vale precisar que esta clasificación no va a implicar deterioro en las condiciones de las personas privadas de libertad. Este principio de segregación o la idea de clasificación, al ser entendido como una garantía de la integridad y la dignidad de las personas privadas de libertad, no pueden afectarlas.

Aquí entra un factor de género muy importante, porque lo que hemos observado en distintos lugares del mundo, pero sobre todo de América del Sur, es que cuando hay un grupo de personas privadas de libertad que representan un número significativa o relativamente menor a un grupo mayoritario, tienen peores condiciones de vida dentro de los recintos penales: tienen acceso a una peor oferta educativa, a menos uso de los espacios comunes, a menos actividad recreativa, etcétera.

Suelen ser las mujeres y las personas trans las que sufren las consecuencias negativas del principio de clasificación. Queremos poner el énfasis en respetar el principio de igualdad ante la ley y, en ese sentido, respetar las necesidades específicas de estos grupos, que no pueden verse afectados por ser un número relativamente menor dentro de los recintos penitenciarios.

No vamos a entrar en los detalles técnicos de cómo la regla de los grandes números a veces afecta en la administración penitenciaria porque creo que está suficientemente claro.

Las Reglas Bangkok disponen que los administradores de prisión elaborarán y aplicarán métodos de clasificación centrados en las necesidades propias del género y en la situación de las reclusas, por ejemplo, tendrán acceso a un programa de actividades amplio y equilibrado, etcétera. Hay reglas que sostienen y apoyan la afirmación que estamos haciendo.

Para terminar, nos vamos a referir a un punto distinto a los anteriores porque se trata de relevar un aspecto no tratado por el proyecto; esta última es una observación de algo que no vimos estuviera tratado. No vemos que se diga nada del tratamiento de las personas condenadas por delitos de lesa humanidad. Esta cuestión es un problema en varios de nuestros países. En Chile, por ejemplo, no existe un estatuto de tratamiento penitenciario específico para personas que han sido condenadas por delitos de lesa humanidad, y por tanto, han surgido muchos problemas a la hora de otorgar beneficios.

Sugerimos que se disponga algo sobre este tema, que pueda estar en sintonía con los estándares internacionales, por ejemplo, lo establecido en el Estatuto de Roma en relación al tratamiento y al otorgamiento de beneficios a estas personas. Nosotros no sostenemos que no deban tener beneficios o que deban estar sometidos a un derecho penitenciario retrógrado o sin acceso a los derechos humanos, porque los derechos humanos son para todas las personas, pero existe un estatuto diferenciado de tratamiento penitenciario para las personas que han sido condenadas por delitos de lesa humanidad.

Agradecemos nuevamente el espacio. Reiteramos que ofrecemos cooperación para otros temas que resulten de interés.

**SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).-** Agradezco la claridad de la ponencia, pero pido una aclaración porque quizás me perdí en su exposición.

Usted hablaba de la situación de madres en las cárceles y la situación de la tenencia de menores hasta los dos años, tal como está planteado en el proyecto. Hizo referencia a un documento de Unicef donde se relataban distintas experiencias. ¿Ustedes planteaban la necesidad de observar el contexto más que generar una regla dura y pura?

**SEÑORA BENAVENTE (Andrea).-** La exposición no intenta resolver el tema.

Para responder su pregunta, si se recurre a las Reglas, la idea es que haya una solución caso a caso.

Ahora bien, para una solución más general e institucional, la idea sería evitar las sanciones privativas de libertad, posponerlas, sustituirlas por otras que se puedan cumplir -por ejemplo, arresto domiciliario-, a fin de evitar esta decisión. Internamente nosotros hablamos de esto como la tercera vía. En vez de la vía del apego o de considerar que mejor que el niño o la niña no esté en un contexto de encierro, que son dos caminos muy difíciles porque ambos tienen muchas consecuencias negativas, nosotros hablamos de la tercera vía, que es disponer de todos los medios posibles para que las mujeres embarazadas o con hijos menores a su cargo no lleguen a estar privadas de libertad.

**SEÑOR PASQUET (Ope).-** Hay muchos temas muy relevantes e interesantes. No podemos detenernos en todos porque otros integrantes de la Comisión quieren hacer comentarios; mucho menos podemos polemizar sobre lo que se ha dicho, con lo que eventualmente podemos no coincidir.

Me interesa la actividad laboral; creo que este es uno de los nudos del tema. Por un lado, todos estamos convencidos de que tiene que crearse un sistema que permita que los presos trabajen.

A todos nos horroriza esta situación en la cual muchos de ellos, en varios establecimientos, están veintitrés horas -a veces hasta veinticuatro- en un habitáculo reducido porque no se los puede sacar al patio. Esto es la negación de todo: de los derechos humanos, de la posibilidad de rehabilitación, etcétera. El asunto es cómo hacemos para que trabajen.

Nos dicen las personas que conocen cómo funciona el sistema que a veces simplemente no quieren hacerlo. Hay reclusos, personas privadas de libertad que no desean trabajar; tampoco se les puede imponer trabajos forzados. Entonces, entramos en ese juego: si trabajan, acceden a determinados beneficios, pero si no trabajan, no. ¿Hasta dónde es legítimo retacear un "beneficio" -entre comillas, porque no sabemos si hablamos estrictamente de beneficios o de derechos que no se les puede retacear-, etcétera?

Por otro lado, además del trabajo propiamente dicho, que está señalado como deber en el artículo 75 del proyecto, están las llamadas labores generales del artículo 78, que serían las tareas de mantenimiento mínimo de higiene y de orden en los lugares que habitan las personas privadas de libertad. ¿Las labores generales serían obligatorias? Eso es lo que surge del artículo 78. ¿Es trabajo estrictamente considerado, o no? ¿La diferencia es que en un caso puede haber creación de un valor económico que luego se comercializa -o sea, un aspecto lucrativo, mercantil, de la actividad- y en el otro no: son simplemente tareas de mantenimiento de orden, aseo, etcétera?

Es importante el deslinde. Es importante saber hasta dónde se puede obligar en un caso y en el otro. Me parece que conceptos claros en esta materia son herramientas muy importantes para la gestión del sistema.

Además, son importantes -este es un aspecto no menor de todo el asunto- para presentar el tema ante la opinión pública; este es un aspecto que no podemos ignorar. Ustedes saben que el país está afligido por una crisis de seguridad muy grave. Tenemos un estallido incontrolado de homicidios, rapiñas, hurtos, y una sociedad atemorizada, alarmada e indignada frente a todo esto, y lo que menos espera del sistema político son soluciones benignas y amistosas para las personas privadas de libertad a las que se les

imputan determinados delitos. Si salimos a preguntar por ahí qué hay que hacer con los presos, les aseguro que la respuesta no va a ser: "Las Reglas Mandela". Como queremos evitar caer en lo que reclama la opinión pública ciegamente, ofuscada por crímenes horribles que se cometen, nos sentimos en la obligación de dar respuestas razonables, sensatas, acordes con la Constitución, con el marco internacional de derechos humanos, pero que al mismo tiempo tengan en cuenta la realidad en la que estamos, que hará sostenible o no las soluciones que se establezcan.

Entonces, desde esa perspectiva, y con esa preocupación, agradecería la colaboración que puedan prestarnos en el perfilamiento de estas soluciones, de trabajo en un caso, de labores generales en el otro, para ver de qué manera podemos crear una regulación que contemple todo esto.

**SEÑORA VILLAR (Mireia).-** Quería reiterar el compromiso de apoyo. Tanto con la Acnudh como con la OIT podemos tratar de esclarecer lineamientos que ayuden al mantenimiento de las reglas universales, pero que a su vez atiendan esa realidad país.

**SEÑORA ANDRADE (Susana).-** Simplemente quería hacer un comentario que pienso quizás pueda ser un aporte; ustedes con seguridad lo tienen visualizado.

Entre las personas privadas de libertad, los discriminados no solamente pueden ser numéricamente inferiores. A veces hay poblaciones minoritarias desde el punto de vista cultural, como las personas afrodescendientes, sobre todo visiblemente afrodescendientes, las cárceles suelen tener números altos de gente afro. Quería hacer notar que las discriminaciones suelen repetirse dentro de los establecimientos carcelarios, sea por identidad de género, por razones de tipo étnico racial, etcétera.

**SEÑORA DEDE (Graciela).-** Estamos de acuerdo en que la cárcel, además de generar nuevas discriminaciones, también refleja lo que pasa afuera, en las sociedades de donde vienen las personas. A veces las potencian y generan nuevas medidas y nuevos niveles de convivencia que generan nuevas discriminaciones.

Al respecto, quiero citar la experiencia muy positiva de la Oficina Regional del Alto Comisionado en Chile, donde también se pudo hacer una experiencia de los derechos culturales, en particular, del derecho a la religión y a los actos religiosos de las personas privadas de libertad. A raíz de esa experiencia, también se puede colaborar, quizás no para la elaboración de la ley, sino para la reglamentación, a efectos de tener en cuenta el derecho a ejercer y vivir la religión plenamente. Allí se dio el caso de cómo se pueden llevar adelante ceremonias religiosas de algunos indígenas.

El derecho a la religión no está suspendido en una situación de privación de libertad.

**SEÑOR ABDALA (Pablo).-** Quiero pedirles una definición concreta con relación a un aspecto que me parece central en esta discusión.

Hemos escuchado una serie de señalamientos y de observaciones, que creo son muy bienvenidos, con relación a distintos aspectos, particularmente en lo que compone el título correspondiente al derecho penitenciario que está incluido en este proyecto de ley. Los legisladores recordarán que tanto la Institución de Derechos Humanos como el comisionado parlamentario también formularon objeciones muy graves; se nos dijo que, tal como estaba concebida esta propuesta, estaríamos al borde de un quebrantamiento de las Reglas Mandela, que aquí han sido invocadas.

Hace poco tiempo, en lo que va de este año -creo que fue el mes pasado o el anterior- Naciones Unidas realizó un examen en cuanto a la vigencia de los derechos humanos, y el país recibió observaciones y señalamientos muy severos de parte de decenas de países integrantes de la comunidad internacional, particularmente con

relación a las condiciones de internación en el sistema penitenciario. Todos recordaremos la visita, hace algún tiempo, del relator de derechos humanos, y la visita de cárceles, con las conclusiones que arrojó.

Aprovechando la presencia de las representantes de la oficina regional, solicito que se nos diga muy clara y concretamente si advierten que esta propuesta, tal como está planteada, implica un apartamiento o una lisa y llana violación de esas Reglas y, eventualmente, en qué aspectos particulares ese apartamiento podría llegar a concretarse.

Sin duda, el aspecto laboral es central. El comisionado parlamentario planteó la disyuntiva de que no estaríamos frente al reconocimiento del trabajo como derecho, sino eventualmente, ante una forma de trabajo forzoso, que es lo que estaría consagrando el proyecto, tal como está concebido.

Lo digo porque esto me preocupa mucho en la perspectiva de legislar bien, a los efectos de consagrar y garantizar los derechos de las personas privadas de libertad y la vigencia de los derechos humanos en su sentido más amplio, pero me preocupa también que esto viene acollarado de otro aspecto, que todos queremos resolver rápidamente, como la nueva institucionalidad en materia de administración penitenciaria. En la medida en que nos tranquemos en este aspecto -muy importante; tal vez el más importante- del respeto a los derechos humanos, estaremos dificultando la definición y la concreción del otro aspecto que tenemos que resolver. Esto me preocupa también porque estamos en un año muy particular y en el último año de la actual legislatura.

La pregunta concreta es en cuáles de los diez capítulos del Título II, que consagra o introduce una nueva regulación del derecho penitenciario, identifican ustedes que tenemos que prestar particular atención, y reformularlos o revisarlos completamente por la circunstancia de que estemos violando las Reglas Mandela o las normas que definen el correcto cumplimiento de los derechos humanos en el sistema penitenciario.

**SEÑOR UMPIÉRREZ (Alejo).-** El comisionado parlamentario, Miguel Petit, dijo directamente que no estaban incorporadas las Reglas Mandela en el proyecto. ¿Ustedes advirtieron muchos apartamientos a ellas? ¿Entienden que eventualmente podría plantearse un artículo adicional a la parte de reglamentación y funcionamiento carcelario que señale que se integra a este cuerpo normativo el conjunto de las Reglas Mandela?

**SEÑORA VILLAR (Mireia).-** Es importante distinguir en qué grado la ley va a establecer estos parámetros y qué otros aspectos van a reglamentarse luego. La adhesión a estas Reglas se hace a distintos niveles.

Lo que hemos tratado de presentar hoy es cierto alejamiento del espíritu y de la especificidad de las reglas en algunos temas, que son los grandes apartados que hemos detallado.

Es una cuestión de matiz; no se trata de una separación total o de una ausencia de reconocimiento de las reglas. Mucho de lo que se plantea va en la dirección correcta, pero lo que quisimos señalar es donde sí hay un distanciamiento. Queremos que eso se corrija en la ley y se especifique posteriormente en la reglamentación.

Ustedes son los expertos en materia legislativa, pero uno no pone un artículo que diga que adhiere a las Reglas y después, el resto de los artículos contradice su contenido. Es poco útil tener ese artículo si lo demás no está acorde.

**SEÑORA BENAVENTE (Andrea).-** La técnica legislativa es compleja cuando se trata de organizar sistemas. Como dice la señora Villar, uno puede reconocer un principio,

pero cuando luego se van regulando los detalles de cómo se implementa ese principio, puede no lograrse ese fin.

Nosotros hicimos un análisis del proyecto a la luz de los estándares de derechos humanos, pero en la humildad de lo que somos capaces de comprender del proyecto, en el entendido de que estamos en un proceso de reflexión y debate. Creo que a la altura en que se encuentra el texto no es posible decir que esto contraviene completamente el derecho internacional en lo que tiene que ver con los derechos humanos, o que pasa completamente la prueba. Es por eso que la exposición fue elaborada poniendo las dudas antes que la certeza o una sentencia categórica en relación al alejamiento.

Hay algunos matices y hay cuestiones más categóricas. Por ejemplo, con relación al límite de las salidas transitorias en el caso de la internación provisoria, me parece que es un alejamiento bien claro de la idea de este instituto como excepción y no como regla general. Con relación a las madres con hijos, planteamos que existen guías en las Reglas de Bangkok que permitirían ilustrar un desarrollo más protector de los derechos humanos que lo que hay hasta ahora. No es posible decretar la regulación como correcta o incorrecta porque es muy acotada; pensamos que puede ser desarrollada y contener soluciones que permitirían que este instituto fuese más garantista. Hay matices; no creo que se pueda ser rotundo.

En relación al tema del trabajo, que ha concitado tanto interés y tanto debate, también hay dudas. Por ejemplo, ¿quién se hace cargo de los derechos laborales cuando hay convenios con instituciones privadas? Estos son problemas que existen en otros sistemas. Surgen dudas. Hay cuestiones que no están resueltas. Hay un nivel de desarrollo sofisticado y detallado en algunos temas, pero no se da en otros. Esto se debe a la complejidad que tiene organizar normativamente un sistema que tiene que dialogar con otro sistema.

Por lo menos yo no estoy en condiciones de decir que este proyecto no cumple o que sí cumple. Vemos esta instancia como de reflexión, en la que podemos traer las reglas, principios y normas del derecho internacional e ilustrar ciertas partes donde nos parece que hay riesgo de no cumplir con el derecho internacional de derechos humanos; también es una gran oportunidad para proveer un sistema penitenciario que esté lo más en armonía posible con el derecho internacional referido a los derechos humanos.

**SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).-** Como ustedes decían, nosotros estamos en el proceso de construcción de una norma. La propuesta original es del Poder Ejecutivo y es la base con la que trabajamos. Fue clara la exposición del Poder Ejecutivo cuando vino a este ámbito a presentar la norma, y planteó su disposición a recibir este flujo de enriquecimiento proveniente de distintas vertientes.

Como comentaban algunos diputados, nos visitaron distintas instituciones del país. El desafío que tenemos como legisladores es ir recogiendo los aportes y generar una norma adecuada, que contemple los derechos por los que debemos velar.

Reitero mi agradecimiento por los aportes realizados.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Con respecto al capítulo trabajo, seguramente las volveremos a consultar, así como a otras instituciones. Pero hay un ángulo que seguramente se abordará en la Comisión: no solo se trata, como se mencionaba, del impacto en la sociedad, sino de la aplicabilidad de la norma.

Por la experiencia que uno conoce, cuando se hacen convenios de empresas con instituciones del Estado, a veces se logra la inserción de personas privadas de libertad, otorgando ciertos beneficios desde el Estado, pero esto es más complejo con

determinado perfil de personas privadas de libertad, porque en el mundo privado se exige conocer antecedentes, características de las personas, etcétera. A veces la norma puede estar bien orientada -aun con dudas desde el punto de vista de las coberturas y de los aportes-, pero además existe la subjetividad, que afecta la inserción real, a pesar de la existencia de algunos instrumentos jurídicos.

Planteo esto aquí porque me lo han señalado algunas autoridades, que me dicen: "Llego hasta acá, pero cómo hago con el resto de las personas que podrían tener similares posibilidades, pero que no hay forma de insertarlas".

Hago este comentario a efectos de analizar estas cuestiones más adelante.

**SEÑORA BENAVENTE (Andrea).-** Entiendo perfectamente el problema. Conozco la realidad de algunos centros privativos de libertad y sé a lo que se refiere. Me parece un legítimo cuestionamiento.

Idealmente, cada persona privada de libertad debería tener un plan de integración individual que considere sus potencialidades y sus déficits en términos de herramientas, para labrar su futuro una vez que esté libre. Conocemos casos en que las instituciones privadas con los mejores convenios solo toman a aquellas personas que están mejor dotadas desde antes para ejercer un trabajo, como lo harían en el mercado laboral libre, y hay muchos que no tienen esas habilidades mínimas para asumir la responsabilidad de un trabajo con una institución privada ni con una pública. Entiendo que, tal como está concebida en este proyecto, la integralidad de la rehabilitación implica tomar las dimensiones de la educación y el aprestamiento para dar las herramientas y habilidades que se requiere para que esa persona vuelva al medio libre.

Esto también conecta con la idea de la crisis de seguridad y la opinión pública. Es interesante ver que el sistema penitenciario es el último eslabón de un subsistema de un sistema de justicia, donde no se tiene toda la batería de herramientas de que dispone el Estado para apoyar las personas para que tengan su autonomía y sean un aporte a la sociedad. ¿Qué quiero decir con esto? Que no hay que olvidar que aquí hay un rol de la educación, de la sociedad, de la salud mental, que tiene que verse en forma complementaria. No podemos pedir a un subsistema -que, además, no maneja todos los recursos del mundo- que habilite y nos entregue grandes porciones de seguridad, porque hasta aquí llegaron personas que normalmente tienen un retraso escolar gigantesco, enfermedades no tratadas, etcétera. No quiero decir que estas personas sean víctimas y que por esto no tienen que ser sancionadas, sino que en una mirada estatal no podemos olvidar que hay otros sistemas que también están en juego cuando queremos hablar de seguridad.

Hace poco vi un rayado en Montevideo que decía: "Más aula, menos jaula". Me pareció superpertinente porque a veces uno se angustia mucho al hablar de los problemas penitenciarios. Las soluciones no están necesariamente dentro de las cuatro paredes de la discusión penitenciaria; ahí afuera también hay un mundo.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Agradecemos la presencia de las representantes de la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La Comisión mantendrá el intercambio a efectos de que ustedes nos puedan acercar inquietudes.

(Se retira de sala la delegación de Acnudh)

(Ingresa a Sala el doctor Germán Aller)

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Damos la bienvenida al doctor Germán Aller, director del Instituto de Derecho Penal y Criminología de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

El asunto a estudio de la Comisión es el proyecto de ley "Enriquecimiento ilícito (Se tipifica como delito)". La idea es escuchar los puntos de vista y los comentarios que tenga para hacer el doctor Aller.

**SEÑOR ALLER (Germán).-** Muchísimas gracias. Me siento muy halagado por el hecho de que se nos invite a participar en el debate de este proyecto.

Si no recuerdo mal, en el Senado se había planteado este proyecto junto con otros; creo que este se desgajó de los otros que estaban latentes. Nos habían comentado que podrían solicitar nuestra opinión al respecto, pero luego eso no se concretó. Si bien en su momento en el Instituto barajamos esa posibilidad y estudiamos y analizamos el tema, no llegamos a emitir un informe porque no se llegó a concretar esa instancia. Este es el momento propicio para plantearlo.

Da la impresión de que el proyecto, desde el punto de vista político criminal, obedece a la necesidad de dar respuesta a algunos hechos notorios que hayan podido acontecer en el país, sobre algunos de los cuales ni siquiera hay sentencia, o sea que ni siquiera podemos decir que sean de por sí delictivos.

En cuanto a la pertinencia de que exista un delito de enriquecimiento ilícito, corresponde señalar que en algunos países se da esta estructura jurídica, y se establece una figura que va por este camino. Sin embargo, la línea trazada por el proyecto que tenemos entre manos no resulta convincente desde el punto de vista técnico.

Hay varios aspectos que me parece fundamental señalar. Si esto pretende ser una herramienta más en la búsqueda de abatir conductas de corrupción dentro de cargos referidos a funcionarios públicos y, dentro de estos, aquellos a los que les corresponda hacer declaraciones juradas, con particular énfasis en los cargos elegibles -ya que se establece una agravante cuando sean cargos sometidos a votación popular- o de particular confianza, la estructura del tipo penal propuesto que encontramos aquí no sería idónea.

¿Por qué digo esto? Hay varios aspectos a señalar. Cuando uno revisa la estructura de este tipo penal -en su momento, se planteó en nuestro Instituto; no se debatió porque estábamos todos de acuerdo-, lo primero que a uno le salta a la vista son dos aspectos francamente rechazables. Uno de ellos es la inversión de la carga probatoria: el delito se constituye por no poder demostrar -el justiciable, no culpable: presunto inocente por mandato constitucional- el origen lícito del dinero o los bienes -el propio tipo penal establece una estratificación-, la cancelación de deudas, etcétera. Puede ocurrir que, desde el punto de vista de la comprensión social, al ciudadano esto pueda resultarle aceptable, por aquello de que si puede explicar de dónde viene, seguramente sea honesto. Pero esto vulnera el mandato constitucional de una manera grosera: establece directamente que el individuo debe probar que lo que tiene es lícito. Y cuando digo "lo que tiene" me refiero también a la cancelación de deudas. De una manera liviana se dirá que esto puede parecer correcto, pero me remito a ejemplos muy básicos de la vida cotidiana. Es difícil que nosotros podamos acreditar de dónde proviene la mayoría de las cosas que tenemos hoy aquí: el reloj, la corbata, el saco, el pantalón, la pollera, etcétera. ¡Es muy difícil! En realidad, estamos invirtiendo el principio básico de cualquier sistema democrático, que es el principio de confianza, principio que se enraba con el de presunción de inocencia. Si no, partiríamos de la base de que somos todos culpables, y vayamos en fila demostrando todo lo que vamos obteniendo.

Lógicamente, se entiende que el ministerio público en su momento -y luego el juez- dirigirá sus baterías a aquellos casos que ameritan dubitación, pero no por eso son culpables. Tampoco podemos hacer un cálculo presuncional de que si se investiga, la persona debe ser culpable; ese es un sistema que me parece tremendamente cruel.

Otro aspecto que está enrabado, pero es otro ángulo, se trataría de una responsabilidad penal objetiva. Se podría dar como interpretación el hecho de que, por el artículo 18 de nuestro Código Penal, siempre a los delitos se les revisará su fase subjetiva; en este caso no cabría la conducta imprudente, pero sí el dolo directo o dolo eventual. Sin embargo, en este caso se da la mera constatación de que el individuo no pueda justificar de dónde provienen esos dineros o esas cancelaciones de deudas. Es una responsabilidad objetiva y no subjetiva. El dolo no juega ningún tipo de rol. Uno diría que no admite la forma imprudente; sin embargo, yo he reflexionado acerca de esto: no importa si establece o no la forma imprudente -no la establece- porque va mucho más allá. Es el plano objetivo y nada más: el mero hecho de que el individuo posea unos bienes, un dinero, cancele unas cuentas y que no se sepa de dónde proviene ese capital.

Son temas interesantes que, quizás, ni siquiera sean el meollo del asunto, pero que conviene señalar pensando en la práctica. ¿Dónde puede tener la gente honesta dinero que no pueda justificar? A la luz de la experiencia uno encuentra un montón de situaciones: por ejemplo, honorarios profesionales devengados -de la profesión que sea-, que el cliente todavía no haya satisfecho plenamente y por los que no emitió aún la factura; ese es un caso claro y concreto. En algunas situaciones hasta podría hablarse de hipótesis en las que hubiese infracción desde el punto de vista tributario, pero no delito; sin embargo, ante el resultado objetivo de que hubiese una consistente diferencia económica entre lo percibido como funcionario público y lo que posee como caudales, se llevaría al plano de transformar en delito lo que, en el peor de los casos, sería una mera infracción administrativa o, en todo caso, tributaria, para utilizar ese mismo ejemplo de honorarios devengados lícitamente, pero que no han sido aún facturados, máxime cuando se sabe que en muchas ocasiones los profesionales ni cobran todo junto ni emiten la factura en el momento en el que contratan con el cliente; hay distintos momentos o situaciones.

También podríamos poner situaciones de empresarios y muchas otras. Inclusive, podrían darse situaciones de dinero que alguien regale legítimamente, una suerte de donación, que está perfectamente prevista por el sistema civil de nuestro país, por lo que en absoluto debe asustarnos. Si la persona no pudiese corroborar eso fehacientemente, o sea, si no tuviese el testimonio de la otra persona o un documento que lo acreditase, directamente pasaría a incurrir en delito.

El artículo que se propone presenta esos dos aspectos fundamentales de rechazo: la responsabilidad penal objetiva y la ausencia de un elemento subjetivo propio del tipo penal. Pero no son las únicas consideraciones que me parece que hay que hacer en una crítica o censura a esta propuesta.

En el segundo párrafo establece la hipótesis de la participación de una tercera persona. Esto es absolutamente anodino porque ya está previsto en el régimen penal por la vía de la coparticipación. Estaríamos hablando de una hipótesis -habría que verlo en cada caso- de un coautor o un cómplice, pero ya está previsto. Esto no agrega nada al sistema penal; más bien, demuestra no conocer el Código Penal. Va a provocar más confusiones que aclaraciones. Creo que si este proyecto prosperase, este párrafo lisa y llanamente debería borrarse, porque esto ya está previsto.

Luego el artículo cae en lo que muchas veces cuestionamos en derecho: empezar a hacer definiciones. Puede haber algunos casos en los que ello sea necesario; en este me

parece que es exagerado hacerlo. Me refiero a cuando explica en el tercer párrafo lo que se entenderá por enriquecimiento. Agrega allí, desgajado del primer párrafo, la cancelación de deudas y las obligaciones extinguidas que lo afectasen. En realidad, si se quiere poner algo así, me parece que tendría que estar en la propia acción nuclear, instalada en el primer párrafo; sería una suerte de distinta modalidad.

Otro aspecto no menor sería el último párrafo: "La prueba del enriquecimiento a que se refiere este artículo será de cargo de la Fiscalía […]". La prueba siempre es de cargo de la Fiscalía. Salvo que se haya cambiado alguna normativa o algo en el nuevo Código del Proceso Penal que no sepamos, *per se* la prueba siempre incumbe al ministerio público. Quizás esto tenga una lógica: dice que corresponde al ministerio público porque ya antes se venía diciendo que, en realidad, el individuo era culpable si no demostraba que era inocente. Entonces, en medio de esa tremenda contradicción con el sistema orgánico uruguayo, desde la Constitución hasta los códigos -Penal, procesal penal actual y anterior, y el viejo CIC-, esta frase -establecer que la prueba le incumbe al fiscal- quizás pueda contener una especie de expresión de sentimiento de culpa. La prueba le incumbe al fiscal, pero la responsabilidad de demostrar que los bienes son lícitos es del sujeto. Es una mezcla muy rara.

Pienso en los aspectos que pueden motivar al legislador uruguayo a querer establecer legítimamente normas para prevenir conductas criminales, pero pienso también en la realidad cuando estas normas se transforman en ley: en los juzgados, los jueces, los fiscales y los abogados tenemos que tratar de interpretar lo que no se puede interpretar. Es decir, hay defectos de construcción, e incluso aspectos valorativos, que me parecen esenciales.

Por último, la agravante es lo que amerita menos cuestionamientos. Básicamente sería correcto que en esta construcción la conducta sea más gravosa cuando se trata de personas que acceden al cargo elegidos por el voto ciudadano o cuando ocupan cargos de particular confianza.

Puedo hacer más consideraciones, pero he tratado de ser bastante sintético. Quedo a disposición de los señores diputados.

**SEÑOR PASQUET (Ope).-** Muchas gracias por los elementos que ha aportado para nuestro trabajo en este proyecto de ley que, como usted bien señala, plantea una serie de cuestiones bien complejas.

En caso de aprobarse este proyecto, ¿cuándo se produciría la consumación del delito aquí establecido? No me parece que pueda ser con la obtención del incremento patrimonial, ya sea por la vía de adquisición de activos o de supresión de pasivos, porque hay otro elemento que es el carácter no justificado de esa variación patrimonial. La no justificación debería producirse dentro del proceso porque es en el proceso donde el imputado tendría que producir la prueba de los medios que utilizó para obtener ese enriquecimiento. Si no produjera la prueba, ¿sería allí cuando se consumaría el delito? Pero choca un poco la idea de un delito que se consuma dentro del proceso. Sobre eso le agradecería algún comentario.

**SEÑOR ABDALA (Pablo).-** Creo que ha sido muy claro el planteo y las observaciones que al respecto el doctor Aller ha formulado. Quiero agregar dos consultas a las planteadas por el señor diputado Pasquet.

El diputado Pasquet hablaba de la justificación o injustificación del incremento, pero hay otra expresión que también me parece relevante, que es previa al incremento injustificado, que es la del incremento significativo. Me da la impresión de que eso introduce una dosis de duda adicional en cuanto a qué se entiende por incremento

significativo. ¿Cómo lo mensuramos? ¿El incremento debe ser de un 10%, un 20% o un 50% con relación a la declaración patrimonial que está documentada? Eso abona en el sentido de las dudas que el doctor Aller planteaba desde el punto de vista de la responsabilidad penal que aquí se consagra.

Otra consulta que agrego a la que acabo de expresar tiene que ver con el derecho comparado. Más allá de que esta pueda ser una fórmula imperfecta desde el punto de vista de la técnica penal, del principio de tipicidad y de legalidad, sería interesante saber cómo han resuelto esto otros países. Eventualmente puede verse el ejemplo de algún otro país que consagró el delito de enriquecimiento ilícito, pero lo hizo de otra forma; quizás por allí hay una fórmula alternativa que podríamos eventualmente llegar a considerar. En función de que está presente un experto, creo que sería muy interesante que nos pueda ilustrar al respecto.

**SEÑOR UMPIÉRREZ (Alejo).-** Con respecto a la consumación del delito que señalaba el diputado Pasquet, hay un detalle no menor en la determinación de la fecha de comisión del ilícito porque es cuando eventualmente empiezan a correr los plazos de prescripción del delito. En esta situación ¿cuál sería la fecha para concluir que en un momento determinado prescribe el delito? ¿Se consuma cuando se adquirió equis bien sin justificación? Si se trata de un conjunto de situaciones patrimoniales, ¿se toma la más reciente en el tiempo?

También se generan dudas sobre este punto. Quisiera saber si usted nos puede ofrecer un poco de luz al respecto.

**SEÑOR ALLER (Germán).-** Son muy pertinentes todas las preguntas y, precisamente dan crédito a que son varias las consideraciones que resta hacer; yo he seleccionado algunas, pero las que ustedes señalan son preocupaciones que a todos nos acechan.

La primera, planteada por el diputado Pasquet, refiere al momento consumativo. Si uno se atiene al texto, inequívocamente tendría que ser la obtención de ese incremento patrimonial o, en la otra modalidad, el momento de la cancelación de la deuda, de las extinciones; suena un poco raro, pero es así. Lo planteo así porque la construcción jurídica no ayuda, razón por la cual no puedo ser terminante y decir "es" porque no surge claramente, pero la lógica supone que es cuando se produce la obtención porque la no justificación es un problema estrictamente probatorio. De hecho, el ministerio público tiene una intervención en la que le incumbe una prueba; paralelamente, se le exige al individuo que dé la prueba que necesita el ministerio público. Vale decir que, a mi entender, en la construcción que aquí se nos presenta, la acción nuclear radica en la obtención de ese enriquecimiento -llamémosle- ilícito. A mi entender, ese es el momento consumativo en un texto que no ayuda.

El señor diputado Abdala hacía consideraciones acerca de esas expresiones nada acertadas en el tipo penal propuesto, cuando se refiere a "significativo" e "injustificado". ¿Qué es "significativo"? No lo sabemos. No le damos un criterio normativo al fiscal y al juez; quedará librado al criterio de ellos, que no temo en señalar que, en definitiva, ha de ser personal, porque -reitero- no tenemos elementos normativos. No hay ningún tipo de elemento indicativo de cuánto sea ese enriquecimiento. Lo que resulta significativo para una persona para otra eventualmente será una leve variación. Es un campo muy abierto. Sin ningún tipo de duda, esto lleva a disparar el espacio de imputación penal.

La expresión "injustificado" se corrobora con lo dicho anteriormente. Hago un agregado a lo que antes mencioné, pero que por honor a la brevedad no lo señalé. ¿Cuánto sería lo justificado? ¿Qué aceptaríamos por justificado? Hay casos inequívocos:

un documento público, una actividad bancaria determinada, la venta de una propiedad, un bien que se haya obtenido en sucesión. Esos son casos inequívocamente justificados para cualquiera. Pero ¿qué se entenderá luego por justificado? ¿Alcanzará por justificado que el indagado traiga una persona que diga: "Yo le tengo mucho aprecio y le regalé US$ 50.000 porque lo quiero"? ¿Tiene algo de ilícito? ¿Tiene algo de inmoral? ¿Tiene algo de antijurídico? ¿Validaremos este testigo o entenderemos que no está justificado? ¿Documento? ¿Qué documento le va a dar? "¿Dónde tenía usted el dinero?". "Debajo del colchón", a la vieja usanza, que todavía no es delito; falta poco, pero todavía no lo es… en la vida hay que tener sentido del humor.

A veces tenemos que tratar de comprender situaciones reales, aun a costa de que eventualmente algún culpable se nos escape de la red. Pese a muchas cosas que se dicen en la sociedad, en el ámbito mediático, etcétera, la premisa sigue siendo la misma: es mucho más grave tener un inocente preso que unos cuantos culpables libres; en un Estado liberal de derecho eso es inequívocamente así.

Este tipo de disposiciones son raras estructuralmente. Otros países las tienen. Me planteaba el señor diputado Abdala -querido amigo de tantos años de Facultad- acerca del derecho comparado. España -para no irnos a países muy diferentes a los nuestros- tiene una figura más o menos similar. Funciona mal; lo primero que hay que señalar es que esto no es la panacea de nada. Es verdad que es un tipo penal más cerrado, es un poco más preciso, no tiene estas cavilaciones de lo probatorio. Queda claro que la prueba le incumbe toda al ministerio público.

Aun salvando esos defectos que hemos señalado, y que se deducen también de las preguntas de los distinguidos señores diputados, son figuras que están hechas para el *marketing*; son figuras para que la gente piense que está protegida, pero no cambia la estructura.

Aquí se da una cosa muy significativa; es meramente simbólico lo que voy a decir porque no cambia el asunto de fondo. Lo primero que vi fue que este artículo sería el 159 BIS. ¿Por qué el artículo 159 del Código? ¿Qué quiere decir eso? Supongo que no se ha elegido en la lotería; supongo que se ha escogido por algo. ¿Qué tiene que ver esta conducta con la de soborno? ¡Nada! ¡No tiene absolutamente nada que ver! En todo caso, sería más parecido -aunque no es lo mismo- a conductas que podrían absorber estos verdaderamente hechos criminosos; aunque no existiese el delito de enriquecimiento ilícito, también serían conductas delictuales: peculado, fraude, cohecho. ¿Por qué no está ubicado en alguno de esos tipos penales, sino en el soborno, que es nada más que la tentativa de cohecho elevada al rango de delito porque es un delito estrictamente de peligro? ¡Es la tentativa elevada al rango de delito!

Yo creo que, en el fondo, tiene una coherencia con lo que hemos estado viendo acá. La coherencia es que esta conducta delictual está pensada meramente como una especie de mensaje a los navegantes. El derecho penal tiene en parte esa función, pero la función principal del derecho penal ante todo es la no culpabilización necesaria. Uno de los roles principales del derecho penal es poner freno o coto al tremendo celo punitivo del Estado. Esa es la tarea tanto de los técnicos como, eventualmente, de los legisladores; no es la creación de más derecho penal, sino precisar el derecho penal: utilizar el derecho penal en la medida justa, racional, lógica, de una sociedad.

En este caso, estas conductas que aquí se quieren tipificar como criminales cuando existan bienes espurios inadecuados, las podemos canalizar perfectamente a través de los tipos penales ya previstos en el Código Penal y que jurisprudencialmente ha quedado claro que son operativos: los delitos de fraude, peculado, cohecho y, eventualmente, la concusión. Me parece que ahí tendríamos la concreción.

Este sistema encaja con lo que vemos en otros campos jurídicos, en los que uno puede o no concordar, pero no es derecho penal. Es cuando se pretende obligar al contribuyente a que acredite de dónde provienen ciertos fondos; pero eso no es derecho penal. No podemos desgajar esa construcción, donde no se cierne el peligro de una reclusión, de una inhabilitación en la calidad de ciudadano, donde se ven restringidos muchos de sus derechos para quien es -con el Código actual- formalizado y compararla con la situación de un administrado que ataca derechos que, por cierto, son de mucha menor dimensión.

En cuanto a la fecha del delito, efectivamente puede ser un problema. En general, siempre optamos por interpretar que la fecha del delito -para este caso sería así- sería el momento en que la persona produce el enriquecimiento ilícito. No sería el momento en el que no justifique porque, entonces, salvo la prescripción, la acción no caducaría nunca. La fecha sería el momento consumativo, que es la obtención de esos beneficios.

¿Qué pasaría si se tratase de un delito continuado de enriquecimiento ilícito? En ese caso, se mantiene la fecha en tanto se siga consumando el delito; sería hasta el momento de su corte.

Esas son las reglas básicas del derecho penal. Creo que el problema que tenemos es que como aquí no queda claro el momento consumativo, tampoco queda clara la fecha de datación. Si interpretamos -pero es una interpretación mía; otra persona puede tener otra- que es en el momento preciso de la obtención de ese beneficio o de la cancelación de la deuda, también es el momento en el que empieza a correr el plazo, tanto para la prescripción del delito como para la caducidad de la acción penal.

**SEÑOR UMPIÉRREZ (Alejo).-** ¿Puedo interpretar que la generación de este delito sería una suerte de cajón de sastre del mundo privado, o sea una versión del artículo 162 (abuso de funciones en los casos no previstos especialmente por la ley), pero en el mundo privado económico: se pasa al individuo la carga de probar su razonable autenticidad de los ingresos que tiene en todo aquello que no pueda caer en la red de la prueba de delitos?

**SEÑOR ALLER (Germán).-** En efecto. No en cuanto a que sea estrictamente la misma conducta, pero va por ese camino. Creo que en lugar de ir reduciendo los espacios de imputación penal, para ser más precisos -ya se ha comentado hasta el hartazgo y se sabe mi posición personal-, vamos por el camino exactamente opuesto.

Efectivamente, en términos generales, la conducta no es específicamente la misma, pero en ese mismo espíritu se puede tener ese tipo de conducta.

Hace poco, cuando me citaron para esto, a un conocido, que no es abogado, le di a leer el proyecto de ley. A veces nos sirve abstraernos un poco de nuestro rol y ver qué dice otra persona, inteligente, pero que no sepa nada de esto. Creo que puede servir; disculpen que haga este comentario de algo tan coloquial y social. Me dijo: "Si esto se aprueba, casi ninguna persona va a querer tener un cargo de estos". "¿Por qué? ¿Porque son todos ladrones?". "¡No! Porque nadie quiere verse mancillado o perseguido potencialmente en una suerte de caza de brujas para ver todos los bienes que tiene o no tiene". Yo en eso sí creo. Creo lo que me decía este amigo, ajeno al derecho. Yo no lo había pensado así -no era ese mi ángulo de estudiar las cuestiones-, pero algo de eso puede haber.

Las personas tienen actividades que pueden ser privadas -profesional de cualquier cosa- y obviamente que hay que rendir cuentas, no solo por esta figura delictual, sino por muchos otros aspectos -registral, tributario, rendir cuentas por los bienes que tenemos-, con todas las precisiones que se han hecho en el sistema bancario. Es verdad que cada

vez tenemos más restricciones a nuestros espacios de libertad respecto de nuestros bienes. Y no hablo de personas deshonestas, sino de personas honestas.

Es verdad que aceptar un cargo de particular confianza o un cargo por vía del voto ciudadano y verse sometido a una suerte de caza de brujas permanente lo que va haciendo es que muchas personas que podrían dar mucho a nuestra sociedad y a nuestro mundo de la administración pública lo pensarán dos veces. Dicho sea de paso, ese es el consejo que le va a dar cualquier abogado.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Por lo que entendí de la intervención del doctor Aller, hay una serie fundada de discrepancias en cuanto al contenido del proyecto de ley. Por no ser una persona especialista en derecho, ni nada que se le parezca, quiero formularle una pregunta.

El objeto de este proyecto de ley -o los que son de esta naturaleza, para hacerlo más genérico- obedece a abordar un problema que sería -lo digo en condicional- el enriquecimiento ilícito, sobre todo a partir de una agravante en la función pública, sea electiva o cargo de confianza. ¿Usted entiende que esta eventualidad del enriquecimiento ilícito que plantea este proyecto de ley -u otros que se han presentado, que buscan atacar este problema- está suficientemente abordado en el sistema jurídico uruguayo como para no tener necesidad de algún tipo de ajuste, precisión u otra formulación?

Lo planteo en estos términos porque uno comprende -acepta o no; acuerda o no- el contenido de las críticas y la posición sobre el proyecto a estudio, pero en el fondo del asunto que tiene como base este tipo de iniciativas es que aquí tenemos un problema. La pregunta que formulo es si, a su entender, el marco jurídico vigente es suficiente, y el problema es la aplicabilidad de las normas u otras cuestiones similares, o si efectivamente se podría seguir con este objetivo, pero con otro diseño desde el punto de vista de la redacción y de su contenido.

**SEÑOR ALLER (Germán).-** Uruguay tiene derecho penal para exportar. Le sobra; es uno de esos productos que lisa y llanamente podríamos sacarnos de encima. Tenemos exceso de derecho penal.

Específicamente en el campo de los delitos contra la administración pública -esa sería la ubicación del artículo 159; son delitos que afectan la administración pública: la probidad del funcionario, etcétera-, hay que tener en cuenta que nosotros venimos del *codice* Rocco, en buena medida fascista, sabiamente pulido por Irureta Goyena, pero que no fue suficiente. Al presentar el código afirmaba que había retirado todas las expresiones fascistas, pero no las retiró todas; justo en la administración pública es donde le quedó más fascista.

Uruguay tiene un exceso de conductas con la administración pública. Está más que claro desde el punto técnico; no es solo una opinión mía. Está claro que Uruguay tendría que replantearse la derogación o, por lo menos, la profunda modificación del delito de atentado y desacato, por ejemplo. Tenemos un exceso de protección. Hay un plus en el que el funcionario parece estar muy aparte, muy por encima del particular. Pongo un ejemplo que no es estrictamente este para que se vea que Uruguay tiene un peso importante en la administración pública. Tiene un delito exasperante desde el punto de vista académico -nunca declarado inconstitucional, pero que yo recuerde, académicamente no hay nadie que no sostenga que es inconstitucional- sobre el abuso de funciones. Agregar más conductas en la línea del abuso de funciones me parece que sería un error estratégico de nuestra parte.

En concreto, sobre si tenemos protección suficiente respecto de posibles conductas desviadas por parte de funcionarios públicos, como sería el enriquecimiento ilícito,

tenemos, en primer lugar, una vía administrativa fuerte, que no es penal, que puede ser muy sólida y que puede implicar la destitución del ciudadano. Tenemos un derecho civil; hay que acordarse de que el derecho penal no lo es todo. Está el enriquecimiento sin causa en el derecho civil; no soy experto en ello, pero son las cosas que uno recuerda de la Facultad.

Y cuando llegamos a la administración pública, en relación a si esas conductas están contempladas, según mi leal entender, sí lo están en distintos tipos penales. Dudo que no encontremos una figura jurídico penal apropiada para tratarla, en algunos de los extremos de esta conducta que hoy se quiere inscribir como delito, en las hipótesis de que efectivamente esos dineros sean mal habidos. Cuestión distinta es que luego, en la práctica, funcionemos bien o que tengamos elementos probatorios suficientes, que es lo que preocupa a este tipo de figuras, y por lo cual, para poder evitar posibles problemas probatorios, propios de cualquier sistema jurídico, lo que se hace es invertir la carga probatoria. Es mucho más fácil decir: "Demuéstreme usted que es inocente", pero esa tarea de mostrar que uno es inocente muchas veces no es fácil, aunque uno sea inocente.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Agradecemos mucho su presencia. Seguramente esta Comisión seguirá abordando este asunto y considerándolo dentro de sus potestades.

(Se retira de sala el doctor Germán Aller)

(Ingresa a sala el señor representante Fernando Amado)

——Damos la bienvenida al señor representante Fernando Amado, que ha sido invitado para ilustrar a la Comisión sobre el proyecto de ley que presentara oportunamente, "Debates entre candidatos a la Presidencia de la República. (Se declara de carácter obligatorio su realización)".

**SEÑOR AMADO (Fernando).-** Muchas gracias al señor presidente y a todos los integrantes de la Comisión por darme la oportunidad de disponer de unos minutos para presentar en una breve síntesis el proyecto de ley referido a la obligatoriedad de los debates de los presidenciables.

Este proyecto ya fue presentado en la legislatura pasada y también fui invitado por esta Comisión para exponer al respecto, quizás con menos éxito; en este caso tengo más optimismo.

Estoy convencido de la necesidad de que existan debate e intercambio de propuestas entre quienes aspiran a la primera magistratura. Creo que es un ingrediente absolutamente fundamental, necesario, para el ciudadano, y además, el ciudadano tiene el derecho de ver interactuar a quienes aspiran a la máxima representación del país de manera civilizada, intercambiando ideas, defendiendo sus proyectos de país, sus proyectos de gobierno. En un momento en el que el foco de la atención pública está en una decisión trascendental, que va a marcar los siguientes cinco años, el debate permite al ciudadano, inclusive el que está más alejado de la política, tener un insumo más a la hora de la decisión. No creo que el debate sea el detonante de una decisión, pero creo profundamente que el ciudadano tiene el derecho de contar con ese elemento adicional.

Como señalo en la exposición de motivos, lamentablemente, no ha habido debate, por razones muy uruguayas, propias de nuestro ADN, de la viveza criolla. Esto tiene que ver con esa frase que utilizó el expresidentes Mujica en un acto de honestidad brutal en la elección en la cual él corría como candidato: "Yo debato si me conviene". Eso es lo que ha sucedido en los últimos años. Se ha dado la lógica de que el que va primero evita

cualquier tipo de debate, por las consecuencias que le puede llegar a generar estar expuesto en un debate. Entonces, se refugia en esa posibilidad de decir: "Yo no debato".

En otros países eso sería impensable; sería sancionado hasta por la propia ciudadanía. Nadie podría entender que un candidato a presidente no vaya con total naturalidad a enfrentar a otro candidato para debatir sobre los proyectos y las propuestas para el país.

En nuestro país, creo que en parte por nuestro ADN, el no debatir se hizo carne y cedió para un lado y para otro. En 1999 Jorge Batlle lo utilizó a favor de su situación rumbo al balotaje, y no debatió porque no le convenía, y más adelante hicieron lo mismo Tabaré Vázquez y José Mujica.

Yo creo que hay que cambiar la cabeza. Estoy de acuerdo con el argumento que muchas veces he escuchado: "Estas cosas tienen que pasar por un cambio cultural". Es un cambio cultural, pero muchas veces un cambio legal ayuda al cambio cultural, y voy a poner dos ejemplos concretos.

En este país, hasta 2005, se vivía la dictadura de los fumadores, y yo lo sufría como no fumador. Iba a un boliche, iba a un bar, a un hospital, a la Casa del Partido Colorado o donde fuera, y como un duque tenía que soportar que los fumadores me fumaran al lado, y cuando muchas veces les pedía por favor que no fumaran en lugares cerrados -a veces hasta por razones médicas-, la respuesta refleja era: "No seas botón". Esa era la realidad. Hasta 2005 fue así: era la dictadura de los fumadores en el Uruguay. A partir de 2005, producto de una decisión política, de una política pública estatal, se logró un exitoso cambio cultural. Hubo una muy buena implementación del Estado, con inspecciones para que se cumpliera a rajatabla esa política pública, y al principio se plantearon una cantidad de situaciones; es inevitable resaltar que en los primeros momentos hubo sanciones fuertes. Pero terminó con un cambio cultural. Capaz que hoy, naturalmente, aun si no tuviéramos ningún tipo de ley, a nadie se le ocurriría fumar en un lugar cerrado, fumar en un hospital, fumar en una reunión, y mucho menos atropellar el derecho del otro, que era lo que pasaba.

Ese es un ejemplo de un cambio cultural profundo en poco tiempo, a partir de una política pública muy clara, donde había prohibiciones o reglamentaciones. Lo señalo porque creo que es posible que llegue el cambio cultural con respecto a los debates, pero desde mi punto de vista, por nuestras características, por nuestra idiosincrasia, no va a llegar sin un proyecto de ley como este.

El proyecto es bien simple. Lo hicimos simple para que pudiese ser modificado en la Comisión. Es un proyecto abierto. El objetivo es que haya debate entre los presidenciables. Las características y los detalles de esos debates son trabajables.

Lo que establece el proyecto es, básicamente, que el debate se declare de carácter obligatorio. Se hace énfasis en que el debate tenga una trasmisión en vivo en horario central por cadena nacional de radio y televisión, pero desde que presentamos este proyecto de ley -hace ya varios años- ha habido cambios, y creo que se hace absolutamente fundamental que se contemple todo el sistema de las redes, porque bien se puede pasar por televisión o por radio, pero se puede baipasear en la parte del *streaming*, y hoy, por muchas razones, miles de uruguayos cada vez más escuchan la radio a través del *streaming*. Si este proyecto se vota tal como está, cualquier radio podría cumplir con la ley pasando el debate en la frecuencia de radio, pero no en la versión web. Entonces, creo que hay que ajustar el proyecto a la nueva realidad, sobre todo pensando en que haya mayor difusión y facilidad para que todo uruguayo pueda acceder a ese debate.

Se prevé que para que no exista compulsa desde el punto de vista económico, Televisión Nacional Uruguaya dé el apoyo logístico vinculado a la puesta en escena de ese debate, y que los detalles de la organización queden a cargo de la Corte Electoral.

Se hace énfasis en que el debate no sea una mera mesa de exposiciones individuales de cada uno de los candidatos a presidente sobre distintos temas, sino que por lo menos tiene que haber un bloque, de igual duración que los anteriores, donde haya mayor participación de los moderadores a la hora de preguntar y repreguntar, y más intercambio entre los presidenciables.

Se exige que los moderadores sean periodistas de trayectoria. A lo largo de estos años, y en virtud de opiniones que me han ido llegando, he ido recogiendo algunas ideas que no figuran en el proyecto. Me parece que para la selección de los moderadores, los periodistas que aspiren a serlo se deberían postular, dando esa oportunidad a todos los que se sientan aptos. La Corte Electoral sería la encargada de hacer la selección. Y para ser equitativo con el interior del país, donde está lleno de periodistas de gran nivel, me han convencido de que sería sano que existiera un equilibrio entre un periodista de fuste de la capital y uno del interior, donde los problemas del Uruguay no se ven de idéntica manera que en Montevideo. El proceso de selección sería instrumentado por la Corte Electoral.

Se señala que los debates deberían fijarse dentro del período establecido en la ley para la campaña electoral, es decir, dentro de los treinta días previos a la primera vuelta y en el período que se habilita para la segunda vuelta.

Por último, aunque no menos importante, se establece una sanción importante. Si la sanción no es importante, no pasa nada. Esto puede hablar muy mal de nuestra sociedad, y mucho más de nuestro mundo político, pero es un dato de la realidad: es verdad que cuando no hay sanción importante, se viola la ley.

Voy a casos concretos. En estos tiempos, un día sí y otro también se viola la veda electoral. Abundan ejemplos de violación de la veda electoral. ¿Por qué se viola? Porque no hay sanción. Como no hay castigo, se viola una, dos, tres, cinco veces. El que siente que está quedando muy en *offside* trata de buscar la vuelta para que esa violación esté un poco más maquillada, pero igual se termina violando la veda electoral. Alguien puede patalear y hacer un planteo formal, pero es todo.

Entonces, la sanción tiene que ser fuerte y por eso en el artículo 5□ se establece que aquellos partidos políticos que se nieguen a participar en los debates no percibirán la contribución del Estado para los gastos de la elección nacional, prevista en el artículo 20 de la Ley N° 18.485.

Estoy convencido de que si los ciudadanos estamos obligados a votar, los candidatos a presidente, que ya tienen que cumplir con una cantidad de obligaciones que no están en la Constitución, sino en las leyes, tienen la obligación de debatir, para dar a la ciudadanía ese elemento de análisis a la hora de tomar una decisión tan trascendente, que marcará lo que va a sucederle directa o indirectamente en los cinco años siguientes.

Quedo a disposición para contestar cualquier duda o consulta.

Reitero que no me interesa que se apruebe el proyecto tal como está, sino el fondo del asunto. Luego de una larga sequía de debates de presidenciables, aspiro a que en octubre y noviembre de este año los uruguayos tengamos la oportunidad de volver a tener debates.

**SEÑOR ABDALA (Pablo).-** Comparto la idea del señor diputado Amado. Creo que es muy oportuna y muy bienvenida su iniciativa.

Como él bien expresaba, podemos discutir las definiciones en cuanto al alcance del instrumento, sus características y límites que eventualmente la ley deba establecer para implementar esta obligación para los partidos, y en particular, para los candidatos a presidente de la República de someterse a esta instancia de debates.

Creo que es una tradición saludable que cuando fue experimentada en el país, redundó en beneficio de la democracia y de la calidad de la democracia. Sin duda contribuyó a fomentar el involucramiento ciudadano, la participación de la gente, a poner a disposición de la ciudadanía de mejor manera propuestas, ideas y perfiles de los candidatos. Por esa vía se ha contribuido con un elemento más, muy importante, a una definición más consciente de los ciudadanos, en el sentido que sea, a la hora de ejercer su derecho y su obligación de votar en las elecciones nacionales. Por tanto, lo comparto.

Creo que en todos los países a los que vale la pena mirar, no para imitarlos sino para tomar como referencia desde el punto de vista de los procesos electorales y de la organización democrática, aparece este tema. Es una característica extendida en todo el mundo occidental y democrático, y por algo es así.

Lamentablemente, esta buena práctica en los últimos veinte años, especialmente desde la elección de 1999, se discontinuó, se interrumpió y ha habido una carencia o una ausencia que, a mi juicio, es fácilmente perceptible.

No advierto dificultades desde el punto de vista de la institucionalidad de que esto pueda eventualmente lesionar la libertad o el derecho de los candidatos o de los dirigentes con relación a una obligación que no es de rango constitucional. Me parece que esto no afectaría la libertad de ser elector o de ser elegible. En la medida en que es una obligación de rango legal, me parece que perfectamente puede establecerse, como se establecen otras para los partidos políticos y los candidatos a presidente. Pienso, por ejemplo, en la normativa vigente en materia de financiamiento de los partidos. A ese respecto también, por razones de interés general, surgen obligaciones para los partidos y para los candidatos, que deben presentar balances, rendiciones de cuentas, etcétera. Lo pongo simplemente como ejemplo.

Creo que habría una razón de interés general que perfectamente puede invocarse. Por lo tanto, comparto la idea. Tendremos que analizar si estamos dispuestos a avanzar en los aspectos que hacen a su implementación.

Advierto una primera dificultad. Desde el punto de vista formal, todos los partidos somos iguales: los que tenemos representación parlamentaria y los que no la tienen. Según tengo entendido, para las próximas elecciones internas al momento hay acreditados para ser habilitados por la Corte Electoral trece o catorce partidos. Este proyecto no está pensado para las elecciones internas, pero es previsible que todos los partidos que van a comparecer en la elección interna, si alcanzan el mínimo de votos exigido -si no recuerdo mal, son quinientos-, puedan participar en la elección nacional. Si se diera la hipótesis de que una docena de partidos participen en la elección nacional, hay un primer desafío: que esto valga la pena. Eventualmente tendríamos que pensar en debates con doce candidatos a la presidencia, o buscar el mecanismo para ver de qué forma implementamos esto en términos de reconocer a todos el derecho al debate.

Pero todos sabemos que aunque los partidos sean iguales desde el punto de vista formal y legal, en los hechos no tienen los mismos niveles de adhesión, ni con relación a ellos hay la misma expectativa popular, ni el mismo interés de los ciudadanos de presenciar debates entre aquellos que eventualmente están en condiciones de definir, con relación a otros que eventualmente están lejos de esa posibilidad. Ese es un problema a resolver. Siempre hay un criterio objetivo, que es el de los partidos que tienen

representación parlamentaria de los que no lo tienen, pero capaz que en ese caso hay problemas de juridicidad que eventualmente habrá que analizar.

Fuera de eso -simplemente lo menciono como una dificultad que tendremos que sortear-, creo que la propuesta es buena, es saludable y forma parte de aquellos compromisos y condiciones que quienes se someten al veredicto ciudadano tienen que cumplir, a efectos de colaborar con la mejor decisión ciudadana y de contribuir a la calidad de la democracia.

En la exposición de motivos se invoca, y lo comparto, que la Constitución establece que los partidos tienen la obligación de dar la más amplia difusión a sus cartas orgánicas, a sus declaraciones de principios. Más allá de que no estamos en el terreno de las declaraciones de principios ni de las cartas orgánicas, creo que está claro que en el espíritu del constituyente esa obligación tiene que ver con que los partidos le den la más amplia difusión a su actividad, a sus propuestas, a sus ideas. Ese en sí mismo es un valor que todos estaremos en condiciones de compartir. A mi juicio, fomentaremos la participación, mayor involucramiento ciudadano y más conciencia ciudadana en cuanto a la necesidad de participar activamente en los procesos electorales si contamos con este instrumento que si no contamos con él. Me parece absolutamente claro que es así, y por eso vale la pena avanzar en esa dirección.

En mi visión de los hechos como dirigente político que soy -igual que todos los que ocupamos bancas en el Parlamento-, en los últimos veinte años hemos perdido calidad democrática porque el nivel del debate se ha deteriorado mucho y termina siendo un debate que realizamos a través de los medios de comunicación: un partido político o un candidato dice algo en una tribuna, y eso lo emite un informativo, y el otro, al otro día, le contesta desde otra tribuna; el debate se reduce a eso. Por lo tanto, las encuestas terminan ocupando el lugar más relevante; tienen mayor jerarquía o mayor preponderancia que el intercambio de ideas o las propuestas entre quienes están dirimiendo una justa electoral. Sería interesante que este instrumento tuviera más valor que las encuestas y que, eventualmente, la discusión y el debate entre quienes quieren ocupar la primera magistratura y quienes están ni más ni menos que disputando el gobierno tuviera mucho más relevancia que los sondeos de opinión y la generación de opinión pública o la incidencia en el voto popular en función de favoritismos, de posiciones o de preferencias supuestas que arrojan las encuestas a la hora de definir la voluntad ciudadana.

**SEÑORA ANDRADE (Susana).-** Sin adelantar opinión sobre el fondo del proyecto del señor diputado Amado, como se habló de cambios culturales, me parece que sería importante tener en cuenta el lenguaje inclusivo, vinculado a la equidad de género; tal vez sea una precaución que deberíamos tener toda vez que vayamos a redactar un proyecto de ley.

Concretamente en este caso, habría que tenerlo en cuenta al hablar de "candidatos", y de "moderadores". Creo que este es un aporte importante porque, más allá del debate de si nos parece bien o nos parece mal, se pone sobre la mesa un problema de inequidades de derechos humanos, vinculados al sexo o a la identidad de género, y me parece que es bueno tenerlo presente.

**SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).-** La iniciativa del señor diputado Amado nos parece muy positiva y puede enriquecer nuestra democracia. Creo que tiene un valor muy importante, sustantivo, el desarrollo de la democracia que hemos logrado los uruguayos todos, y este elemento puede enriquecerlo aún más.

Indudablemente, en las apreciaciones sobre el texto y sobre la implementación de la ley se va a abrir un campo de trabajo y de discusión. Por ejemplo, él plantea que la Corte Electoral sea el ente regente y que sea la que lleve adelante la selección de periodistas; habrá que ver si las agremiaciones estarían en condiciones de colaborar en eso.

Nos comprometemos en el desafío de trabajar en este campo y de procurar avanzar para llegar a tiempo. El señor diputado Abdala hacía referencia al proyecto de ley de financiamiento de los partidos políticos. Como es público, nosotros no renunciamos al trabajo que a ese respecto se llevó a cabo hasta el año pasado en la comisión especial de este Cuerpo. Nos parece que esto se enmarca en el espíritu de lo que planteaba ese proyecto y puede ser complementario.

**SEÑOR UMPIÉRREZ (Javier).-** Nosotros somos proclives a discutir y eventualmente a aprobar un proyecto de esta naturaleza. Estamos convencidos de que con esto seguimos jerarquizando la discusión política y la política en sí misma, para que no quede acotada -como se decía- a discusiones en las redes sociales o en los medios de comunicación. Por ello solicitamos que este punto fuese incluido en el orden del día de la Comisión: nos parece muy importante.

Trabajaremos en el proyecto, sobre el que plantearemos algunas modificaciones y, de acuerdo con planteos que nos han hecho, solicitaremos alguna extensión.

**SEÑOR UMPIÉRREZ (Alejo).-** Bienvenida la iniciativa; todo debate en una sociedad democrática es enriquecedor. Es cierto que aquí se aplica la lógica de que el que va primero no discute; es casi una máxima. Eso empobrece el debate.

De todos modos, tengamos en cuenta que los debates no son el sanctasanctórum de la dilucidación del mundo de las ideas. En estos importa mucho la retórica, la oratoria, la rapidez mental, que capaz no son las cosas que se necesitan para el acto de gobernar. Uno puede ser un buen lenguaraz, pero al momento de gobernar, lo que va a primar es un buen equipo. Considero que hay que poner el debate en su adecuado lugar, pero creo en él.

Obviamente este no es momento para discutir sobre el fondo del asunto, sino para escuchar y, eventualmente, plantear al legislador proponente algunas dudas respecto del proyecto. Como señalaba el diputado de los Santos, creo que van a ser motivo de análisis varios de los puntos referidos a su implementación.

A priori, salvo que me convenzan de lo contrario, no creo que deba ser la Corte Electoral la encargada de seleccionar los moderadores. La Corte Electoral tiene otros roles, más objetivos, numéricos, matemáticos. Como esto está respaldado por la sanción, debería ser parte de la obligación de los partidos conformar una comisión con delegados. No creo que la Corte Electoral -que, por otra parte, tiene escasos recursos materiales y humanos- tenga que intervenir en este campo e, inclusive, seleccionar periodistas. Creo que es algo ajeno al funcionamiento de la Corte Electoral.

Por otra parte, uno entiende bien que los partidos políticos sean objeto de sanción en la primera instancia, pero se complica en oportunidad del debate ante el balotaje, donde ya no se trata del candidato de un partido político sino que eventualmente recibe el apoyo de múltiples partidos. Habrá que analizar este punto.

Lo que quiero preguntar al diputado Amado, que obviamente está inmerso en este tema, es si en el derecho comparado hay previsiones legislativas sobre esto, o si funciona sobre la base del derecho consensual.

**SEÑOR PASQUET (Ope).-** Quiero dejar constancia de que yo estoy de acuerdo con la idea central del proyecto, es decir, que haya debates obligatorios. Después se podrá

discutir todo lo demás: cómo, cuándo, con quién, quién organiza, quién regula. Pero me parece que está bien la idea central de los debates obligatorios. Por esa razón, en su momento yo también propuse incluir este proyecto del diputado Amado en el orden del día de la Comisión.

Sin desconocer las dificultades prácticas que el tema tiene -¡las tiene!-, creo que debe ser un órgano público -cualquiera: sea la Corte Electoral u otro- el que, aplicando la ley, establezca las condiciones precisas del debate. Esto tiene que ser por acto de autoridad, porque si lo dejamos a una mesa deliberante de los partidos, es altamente probable que no se llegue a ningún acuerdo y el debate se frustre por ese motivo. Tiene que haber un órgano público que diga: "Por aplicación de lo dispuesto por la ley tal, el debate se hará tal día en tal lugar, de tal y cual manera". Es la manera de concretar esto.

Me parece que es bueno concretarlo por las razones que se han señalado y que comparto. Creo que le puede dar otro rigor intelectual al debate. Cuando se está frente a frente es más difícil decir falsedades, incurrir en falacias, decir inexactitudes. En una campaña electoral donde la gente habla sola, todo eso es mucho más fácil. En cambio, tener frente a frente a un contradictor impone otras exigencias a todos los participantes en el debate.

Además, el hecho de que los candidatos se encuentren en esos ámbitos y tengan el trato civilizado y educado que seguramente tendrán todos, es una buena señal para la opinión pública en momentos de crispación, en momentos en que en las redes sociales vemos que se llega a niveles insólitos de agresión y de falta de respeto a todo el mundo. Que los candidatos den la tónica en un tratamiento civilizado y respetuoso creo que contribuye al fortalecimiento de la cultura cívica en general. También por esa razón creo que esto es pertinente y conveniente.

Con todos los pronunciamientos favorables que acabamos de escuchar, los auspicios son más que buenos para pensar que podemos avanzar en el tratamiento de este proyecto.

**SEÑOR RADÍO (Daniel).-** No tenemos que anticipar el debate delante del invitado.

Quiero dejar constancia de mi disposición a acompañar el proyecto. Es claro que tiene que ser ajustado, que hay aspectos a modificar. También es claro que este es un año en el que tenemos los tiempos ajustados; el receso parlamentario comienza en setiembre y este proyecto no tiene ni siquiera media sanción. Si efectivamente estamos dispuestos a aprobarlo, tenemos que empezar a hacer propuestas concretas para bajarlo a tierra y volverlo operativo.

**SEÑOR COSSIA (Gastón).-** Dejo constancia de que tomamos muy bien la iniciativa de poner este tema a consideración legislativa.

Como sistema político debemos asumir la responsabilidad de nuestra incapacidad de plasmarlo por la vía de los hechos en una conducta democrática que no necesite una legislación específica. Todos los partidos políticos que están representados en esta Comisión acuerdan en la necesidad de que los debates se realicen y fortalezcan la democracia; sin embargo, eso no ocurre. Entonces, también es conveniente dejar constancia de que debemos asumir una responsabilidad hacia nuestras colectividades de impulsar y tratar de desarrollar esto.

No se trata solamente de un debate a nivel de candidatos a la Presidencia de la República, que es el más importante, sino que tenemos otros niveles de gobierno en los que también debemos procurar que el debate sea la norma en términos de tolerancia; pensemos tan solo en las intendencias departamentales, en las alcaldías, en los

municipios. Pero no podemos estar legislando para cada una de esas instancias. ¡Qué bueno sería que a todo nivel el debate, la exposición de ideas previas a una instancia electoral sea la norma!

Como bien decía el diputado Amado, quizás esto pueda ser generador de una nueva cultura. Lejos de que este proyecto de ley sea una imposición, puede ser precisamente un ejemplo a seguir, y que el accionar político luego venza a los requisitos que por ley hoy estamos tratando de imponer o de llevar a la práctica. Quizás en un momento dado, el accionar político supere los requisitos que por ley estamos tratando de implementar.

Por lo tanto, compartimos la opinión de que hay que seguir trabajando en esto. Creo que es muy bueno que todos los partidos políticos acuerden la necesidad de trabajar en este tema, de dar garantías y de que la oportunidad de que se desarrollen estos debates sea un beneficio del ejercicio democrático.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Comparto con los colegas su sentir acerca de la iniciativa. Por tanto, felicito al diputado Amado por su insistencia en poner este asunto en la escena pública.

Nos comprometemos a trabajar con dedicación para intentar que se llegue a acuerdos. Es positivo que el ciudadano, mediante una regulación legal, tenga la posibilidad de ver cómo los candidatos confrontan ideas, programas y propuestas, aunque también tiene cierta limitación de la libertad en cuanto a las estrategias de los candidatos y de los partidos porque la ley establece la obligatoriedad.

Como señalaba el señor diputado Cossia, no sé si no hay que tomar en cuenta el rango departamental dentro de este esquema; no digo el municipal porque este tiene que ver con un colectivo del cual uno termina siendo elegido. A nivel departamental sucede algo similar a lo que se ha descrito como conducta de los últimos veinte años -desde 1999 a la fecha- : han escaseado los debates. Quienes provienen de departamentos del interior saben que sucede lo mismo que a nivel de los presidenciables: se actúa en función de cómo le podría ir al candidato de un partido. Extender esto a lo departamental puede involucrar a periodistas que conocen mucho más que nosotros la realidad de cada departamento. Es una idea a valorar. No es para poner ahora sobre la mesa, pero parte de la idea central que nos plantea el diputado Amado en su proyecto de ley, es algo complementario a ser considerado.

El equilibrio en su formulación no es fácil en cuestiones prácticas como la moderación del evento o los medios que se utilizan. Es básico que se emita por la televisión nacional, que es del Estado, pero en la actualidad hay una cantidad de medios que los uruguayos aquí y en el mundo utilizan para comunicarse.

Esas son las líneas generales que queríamos plantear.

**SEÑOR AMADO (Fernando).-** Agradezco las distintas consideraciones acerca del proyecto y las eventuales dificultades de su instrumentación.

Una de las dificultades que uno advierte es encontrar el formato adecuado para la implementación del debate en la primera vuelta, dada la cantidad de candidatos. Pero hay ejemplos de debates numerosos que salen muy bien; hace no mucho tiempo vi debates en México donde había una decena de candidatos presidenciales y, desde el punto de vista de la información, fue muy positivo. No representó una instancia desordenada, sino todo lo contrario.

Con relación a la consulta del diputado Alejo Umpiérrez, en términos generales, en el mundo civilizado hay debates de presidenciables, pero no son obligatorios. El

candidato a presidente siente la obligación de debatir; no precisa una ley que lo obligue. Sería muy mal juzgado por la ciudadanía, por el electorado, si no estuviera dispuesto a defender sus ideas, su proyecto, su programa de gobierno; sería un gol en contra. Hay solo un país que tiene reglamentación obligatoria, que es México. Argentina estaba por establecerlo.

Yo estoy convencido de la posibilidad de cambiar la cultura a través de un mecanismo obligatorio; ojalá después esto no sea necesario.

**SEÑOR PASQUET (Ope).-** Tampoco son tantos los países que tienen voto obligatorio, como tenemos nosotros. Ya que obligamos a los ciudadanos a votar, es razonable que obliguemos a los candidatos a decir por qué quieren que los voten.

**SEÑOR AMADO (Fernando).-** Estoy totalmente de acuerdo; nuestro sistema también tiene esa particularidad. Entonces, si el voto es obligatorio, ¿por qué el candidato puede escudarse en su estrategia política de conveniencia y no debatir?

Para reforzar la idea de que a veces las políticas públicas de este tipo logran cambios culturales y sociales positivos, que después hacen innecesaria la obligatoriedad a través de la legislación, quería poner otro ejemplo. Yo tengo treinta y seis años; no tomo alcohol porque no me gusta, pero la gente de mi generación con total naturalidad tomaba alcohol y manejaba. Ese es un dato de la realidad. No lo hacían para jactarse, sino porque esa conducta estaba naturalizada. Después de la evolución que ha habido al respecto, a mis amigos, que siguen consumiendo alcohol, hoy no se les pasa por la cabeza manejar alcoholizados; no es por la multa o por el riesgo de perder la libreta, sino porque hubo un cambio cultural profundo. Hay conciencia de la irresponsabilidad que significa manejar si se está alcoholizado y de las consecuencias que puede llegar a tener una actitud de ese tipo: uno puede transformarse en un asesino y tener un final absolutamente catastrófico.

Esto partió de una política pública: una legislación que generó determinadas obligaciones y sanciones. Se produjo ese cambio cultural y hoy, no tanto tiempo después -no pasaron ni treinta años-, hay un otro comportamiento, sobre todo en las nuevas generaciones. Si voy a ir a un casamiento, a un cumpleaños de quince, etcétera, tengo que ver cómo llegaré y cómo voy a volver: en taxi, en Uber, en cadena, etcétera. Siempre hay excepciones, pero en términos generales no existe otra posibilidad. Ha habido un cambio cultural muy fuerte.

Yo no soy adicto a legislar obligatoriedades -sí regulaciones-, pero me parece que el interés del ciudadano de tener un insumo importante a la hora de tomar una decisión tan trascendente para su vida y para la vida del país, amerita que recorramos este camino.

Agradezco a todos las distintas intervenciones. Por supuesto que este tema va a necesitar una cantidad de ajustes, y quedo a la orden de la Comisión para lo que entienda pertinente. Si hay voluntad política, nos mantendremos en contacto.

**SEÑOR UMPIÉRREZ (Alejo).-** Le solicito que haga llegar a la Comisión la legislación que existe en México, para que nos pueda servir como base de apoyo.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Agradecemos la presencia del señor diputado Amado.

Se levanta la reunión.

≠